联 合 国 S/2021/485



安全理事会

Distr.: General
19 May 2021
Chinese
Original: English

索马里局势

秘书长的报告

一. 导言

1. 本报告根据安全理事会第 2540(2020)号决议第 16 段和第 2568(2021)号决议第 41 段提交。报告介绍了两项决议的最新执行情况，包括联合国索马里援助团(联索援助团)和联合国索马里支助办公室(联索支助办)任务的最新进展。报告述及 2021 年 2 月 10 日至 5 月 7 日期间索马里的重大事态发展。

二. 政治、安全和经济情况概述

A. 政治事态发展

2. 索马里选举进程陷入政治僵局，继续影响该国稳定。国际伙伴加紧努力，协助索马里联邦政府和联邦成员州打破因执行 2020 年 9 月 17 日选举协议而陷入的僵局。2 月 16 日，一个由联邦政府和联邦成员州代表组成的技术委员会在拜州拜多阿举行会议，就解决选举管理机构组成、“索马里兰”代表产生、朱巴兰盖多州选举管理等三个争议问题提出了建议。

3. 为最终确认这些建议，定于 2 月 18 日召开联邦政府和联邦成员州峰会，但因会议议程、参与和地点上的分歧未能举行。在国际伙伴的广泛努力下，联邦成员州总统先后抵达摩加迪沙，出席预计于 3 月 9 日至 18 日与联邦领导人举行的峰会。联邦成员州朱巴兰和邦特兰希望扩大峰会议程，但这些先决条件被联邦政府拒绝。3 月 22 日至 23 日，索马里总统穆罕默德·阿卜杜拉希·穆罕默德·“法马乔”、联邦成员州西南、希尔谢贝利、加尔穆杜格领导人和贝纳迪尔州州长举行了会议，朱巴兰和邦特兰没有参加会议。

4. 3 月 27 日，在国际伙伴的推动下，法马乔先生就峰会议程分别于 4 月 3 日、4 日和 7 日会见了所有五个联邦成员州的领导人，进行了闭门磋商。但是，会议没有达成协议。4 月 7 日，联邦新闻部长宣布谈判破裂，并指责邦特兰和朱巴兰





总统阻挠谈判。对此，两位总统公开重申愿意重新参加谈判。4 月 10 日，国际伙伴敦促领导人恢复对话，重申平行进程、部分选举或导致任务期限延长的新举措将损害索马里稳定。

5. 联邦政府和联邦成员州谈判破裂后，人民院于 4 月 12 日召开会议，为联邦选举通过了《特别选举法案》，以一人一票选举取代 9 月 17 日协议，选举将在两年内进行，并相应延长了议会和索马里总统的任期。在人民院投票前，贝纳迪尔警察局长萨迪克·奥马尔·哈桑·“萨迪克·约翰”表示议会非法举行会议，并试图在议会大楼前设置障碍。他随后被联邦警察局长解除职务。

6. 法马乔先生 4 月 13 日签署《特别选举法案》，使法案成为法律。4 月 19 日，他访问刚果民主共和国，会见非洲联盟主席费利克斯·齐塞克迪总统，并请非洲联盟领导推动索马里人所有、索马里人主导的参与进程，以促成选举。5 月 8 日，非洲联盟委员会主席任命加纳前总统约翰·德拉马尼·马哈马担任其索马里问题高级代表。

7. 3 月 20 日，包括总统候选人委员会成员、邦特兰和朱巴兰总统以及上院议长在内的一些反对派人士成立了救国论坛，以确保举行基于共识的选举、实现民族团结、保护国家稳定和安全。救国论坛强烈反对 4 月 13 日法律，并继续呼吁进行对话。

8. 在日益紧张的政治局势下，4 月 25 日忠于联邦政府的安全部队和与反对派有联系的军事人员在摩加迪沙爆发战斗。4 月 26 日，穆罕默德·侯赛因·罗布莱总理呼吁停火，并呼吁通过对话恢复摩加迪沙的安全。4 月 27 日，罗布莱先生和加尔穆杜格州、希尔谢贝利州和西南州总统分别发表声明，反对延长联邦任期，并呼吁在 9 月 17 日协议的基础上恢复对话。

9. 4 月 27 日，法马乔先生发表全国讲话，表示 5 月 1 日将与人民院接触，“争取人民院认可”“完全”在 9 月 17 日协议和 2 月 16 日拜多阿技术委员会建议的基础上举行选举。4 月 28 日，罗布莱先生会见加尔穆杜格州和希尔谢贝利州总统以及总统候选人委员会代表，讨论如何缓解摩加迪沙的紧张局势。5 月 1 日，人民院举行特别会议废除 4 月 12 日《特别选举法案》，实际上恢复了 9 月 17 日协议，并将协议作为选举进程的基础。法马乔先生在人民院发表讲话，授权总理组织选举进程。

10. 5 月 2 日，总统候选人委员会欢迎罗布莱先生牵头执行选举协议并管理选举安全。委员会敦促他保持中立，以可信和透明方式尽快开展选举进程。同日，罗布莱先生邀请 9 月 17 日协议签署方在斋月结束后于 5 月 20 日召开协商会议，以打破选举僵局。5 月 3 日，朱巴兰第一副总统穆罕默德·赛义德·亚丁确认，朱巴兰将参加 5 月 20 日举行的会议。

11. 5 月 5 日，在就解决与当前政治危机有关的安全挑战进行协商后，罗布莱先生和反对党总统候选人委员会就对立的武装部队脱离接触和返回各自基地达成了 10 点协议。

12. 另一方面，3 月 24 日，朱巴兰安全部长阿卜迪拉希德•哈桑•阿卜迪诺尔•贾南在朱巴兰盖多州的巴莱德哈沃向联邦政府高级官员投降。朱巴兰总统立即解除了“贾南”的联邦成员州部长职务。后来据报，3 月 23 日，根据总检察长的建议，贝纳迪尔州法院撤销了过去对该部长提出的酷刑、任意逮捕、腐败等侵犯人权指控。

13. 5 月 6 日，经卡塔尔国居中调解，联邦政府宣布与肯尼亚恢复外交关系。肯尼亚外交部注意到这一宣布，表示希望“在贸易、通讯、运输、人民关系和文化交流方面进一步实现关系正常化”。

B. 安全事态发展

14. 安全局势继续动荡，每月平均记录 275 起事件。多数事件仍是青年党所为，他们主要对索马里安全部队和非洲联盟驻索马里特派团（非索特派团）采用打了就跑战术并使用简易爆炸装置。受影响最大的是巴纳迪尔州、下谢贝利州和中谢贝利州。

15. 青年党继续保持渗透摩加迪沙和实施高调袭击的能力。2 月 13 日，一个自杀式车载简易爆炸装置强行通过安全检查站，在瓦贝里区议会附近爆炸，造成 3 人死亡。3 月 5 日，另一个此种装置在哈马尔贾贾布区一家政府官员和安全部队经常光顾的餐馆爆炸，导致附近一栋建筑倒塌，造成至少 10 人死亡，30 人受伤。4 月 28 日，又一个此种装置在达尔肯莱区看守部队总部外爆炸，炸死 5 人，炸伤 15 人。2 月至 4 月，安全部队在下谢贝利州截获了至少 3 个车载简易爆炸装置，据报这些装置正在前往摩加迪沙的途中。2 月 23 日，一名疑似青年党成员在摩加迪沙哈马尔韦恩区的一个警察局附近投掷了报道所称的一件自杀背心，但被安全部队拦截，造成包括 1 名警察局指挥官在内的 3 人受伤。4 月 3 日，一个人体携带简易爆炸装置在尚加尼区的一家餐馆爆炸，炸死 5 名平民，炸伤 4 人。

16. 3 月 4 日，青年党袭击并占领了邦特兰博萨索中央监狱，释放了所有 337 名囚犯(包括 10 名女囚)，其中 140 人因与极端主义有关的罪行被监禁。两名留守部队人员和 7 名邦特兰安全部队士兵被打死，包括监狱长在内的两人受伤。

17. 3 月 9 日和 26 日，联合国、非索特派团和外交使团所在的亚丁阿德国际机场遭到袭击，两次袭击分别发射了 6 枚迫击炮弹。炮弹击中了非索特派团部队总部营地，造成两名士兵受伤。4 月 21 日，摩加迪沙的索马里别墅也遭遇间接火力，但政府大楼没有受到影响。袭击的主要目标仍然是非索特派团和下朱巴、中谢贝利、希兰、巴科勒、盖多和穆杜格等州的地方安全部队。

18. 在下谢贝利州，4 月 3 日青年党协调开展行动，对阿夫戈耶区巴里尔和奥德赫格尔两地的索马里国民军基地进行复合式袭击。袭击首先使用了车载简易爆炸装置，造成约 20 名索马里国民军士兵死亡，45 人受伤。这些袭击表明，虽然正在开展安全行动，但青年党仍有能力躲避监测组建、装备和调动部队。在巴科勒州，据报 3 月 5 日在瓦吉德镇的一家警察局附近发生一起人体携带简易爆炸装置袭击事件，造成 4 人受伤。4 月 10 日，另一个此种装置在拜州拜多阿一家餐馆袭击该州州长，州长幸免于难。据报，袭击造成 5 人死亡，11 人受伤。

19. 据报，伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)支持者在巴里州开展活动，邦特兰部队 4 月 3 日在坎达拉区遭到简易爆炸装置袭击。据报，袭击造成两名士兵死亡。4 月 4 日和 5 日，该地区的安全行动与亲伊黎伊斯兰国分子发生冲突，双方伤亡情况不详。

20. 2 月 19 日，忠于反对派总统候选人的安全部队和政府部队在邦代雷区发生冲突，亚丁阿德国际机场附近瓦达吉尔区的抗议活动也发生了武装冲突，造成至少 3 名平民伤亡。一枚落在机场内的炮弹随后爆炸，造成机场商业航站楼附近的商店起火和损坏，没有人员伤亡报道。

21. 4 月 25 日，政府和与反对派结盟的安全部队在摩加迪沙的几个区再次发生武装冲突，造成民众流离失所。反对派部队从中谢贝利州转移到首都，并在不同地区占领阵地，因此暴发冲突。5 月 5 日，联邦政府和反对派达成脱离接触协议。

C. 经济事态发展

22. 从本报告所述期间的趋势来看，预计经济将从 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行中温和复苏，2021 年国内生产总值估计增长 2.9%。但是，COVID-19 感染人数激增、政治局势或蝗灾再次暴发可能会影响复苏。在 2020 年经济下滑和 2021 年预计温和复苏的情况下，2021 年索马里贫困线以下人口比例将增加到总人口的 71%。

23. 由于政治危机造成的国内收入下降和国际伙伴预算支助减少，导致 2 月开始 2021 年索马里联邦预算每月出现 600 万美元至 700 万美元的赤字，对预算执行工作构成巨大挑战。

24. 金融部门银行存款业绩稳定，官方汇款有所增加，但估计非正规资金流入有所下降。利用移动货币深化金融部门中介业务的工作继续进行。2 月 27 日，索马里中央银行宣布，向霍尔木德电信公司发放了第一张移动货币许可证。此举有助于索马里数字支付系统正规化，并逐步融入全球金融系统。

25. 1 月，世界银行、国际金融公司和联合国工业发展组织与联邦商务与工业部和工商会合作进行的第二次联合调查评估认为，与 2020 年 7 月相比，疫情影响有所缓解，但市场活动仍低于 2020 年水平。约有 68%的中小企业认为获得信贷受到限制。这项调查在五个城市(拜多阿、贝莱德文、博萨索、基斯马尤、摩加迪沙)进行，涉及 500 多家有 5 名及以上雇员的中小企业。

三. 支持建设和平和建设国家努力

A. 支持加强联邦制

选举筹备工作

26. 联合国继续评估联邦选举执行小组和选举争议解决委员会的计划和工作要求，确保当前选举规划与 2021 年 1 月编制的选举预算对接。

27. 国家选举安全工作队秘书处建立了定期技术协调机制，以确保选举安全筹备工作稳步进行。综合选举援助小组、联索支助办、联索援助团警察与非索特派团和瑞典福尔克·贝纳多特学院合作，继续计划在所有联邦成员州和巴纳迪尔州建立 12 个联合行动中心，在就选举进程达成政治协议后全面恢复援助。

深化联邦制

28. 根据 2020 年 12 月内政、联邦事务与和解部及宪法事务部召集的职能分配部际工作会议，邦特兰、朱巴兰和加尔穆杜格与联邦政府分享了对联邦政府、联邦成员州和地区行政当局权力分配和资源分配的看法。这项工作是为当前的宪法审查进程提供信息，并为联邦政府和联邦成员州之间的公平职能分配制定政策方案。希尔谢贝利和西南州将在 2021 年第二季度开展这项工作。

29. 建设和平基金继续协助秘书长特别代表开展斡旋，特别是为支持和解和国家建设进程项目提供资金。该项目支持旨在维持联邦政府和联邦成员州建设性对话的努力，包括 2021 年 2 月在杜萨马雷卜和 4 月在摩加迪沙举行的峰会。

宪法审查

30. 由于政治僵局并由于 2020 年 12 月发布的关于宪法审查进程推迟至下届议会的总统令，宪法审查问题没有取得明显进展。但是，3 月宪法事务部、监督委员会和独立宪法审查和执行委员会为新行政当局和议会编写了全面的移交报告。这些报告全面介绍迄今举行的所有协商，载列必要的技术修正案，并概述需进一步政治审议的宪法条款。

预防和解决冲突

31. 2 月 13 日，内政、联邦事务与和解部促成加尔古杜德州哈南布尔的艾尔和萨勒班两个小部族达成初步停火协议。3 月 10 日，这两个小部族在杜萨马雷卜就解决冲突根源进行谈判。4 月 12 日，该部在联合国支持下举行第一次和解与稳定协调会议，以改善利益攸关方的信息共享，并协调预防冲突和建设持久和平对策。会议确定与联邦对应方和国际伙伴以及加尔穆杜格州各部的有效协调是区域和解的重要步骤。

32. 哈瓦德尔部族成员与希尔谢贝利州新政府的争端仍未解决。2 月 24 日至 26 日，内政、联邦事务与和解部在贝莱德文与哈瓦德尔部族代表和其他利益攸关方举行会议，呼吁成立一个委员会解决希兰州部族之间和部族内部的分歧，但提议没有得到广泛响应。另外，希尔谢贝利政府为解决哈瓦德尔和里尔奥哈桑部族的土地争端所做的努力遭到哈瓦德尔长老的反对，他们对政府是否有权解决与埃塞俄比亚索马里州争端提出质疑。5 月 5 日，杰杰勒和马坎部族在贝莱德文郊区的巴拉杜努尔、达巴安和哈卡德伊地区因农田发生冲突。此后，这些地区由索马里国民军第 27 师接管。

B. 共有问题

性别平等和增强妇女权能

33. 在本报告所述期间，联索援助团与联合国开发计划署、联合国人口基金和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)一道，继续倡导在即将举行的选举中妇女至少占 30%的配额，并与民间社会组织和妇女领袖接触。

34. 2 月 16 日，我的特别代表会见了“立即领导”运动的 15 名妇女代表，该运动倡导妇女在和平与政治进程中的政治代表和参与。妇女领袖敦促联合国和国际伙伴继续对联邦和州领导人施压，和平解决选举僵局，增加妇女在政治进程中的作用和代表权。

35. 2 月 19 日，在摩加迪沙发生暴力冲突后，70 多名“立即领导”妇女领袖对此表达关切，并谴责暴力行为。3 月 24 日和 26 日，全国各地的妇女领袖在新闻发布会上呼吁联邦和州领导人为了国家的利益和平解决分歧。

36. 3 月 8 日，索马里各地举行活动庆祝主题为“妇女的领导作用：在 COVID-19 时代实现平等未来”的国际妇女节。联合国通过由联合国性别平等专题组运作的集合资源，向政府和民间社会伙伴提供支持。活动包括提高对性别平等、妇女 30%参政配额、妇女在领导、和平与安全和抗击 COVID-19 疫情中作用的认识。活动向包括妇女和女童在内的境内流离失所者发放了个人防护设备。

增强青年权能

37. 为促进青年参与选举进程，联合国在合作伙伴的支持下，组织来自不同政党的 34 名有志青年进行培训，加强青年候选人的能力，消除青年参与选举进程的障碍。

38. 通过联合国人口基金牵头的达尔比勒青年倡议，225 名青年在基斯马尤和摩加迪沙两地参加了创业训练营，有 24 个商业概念获得了启动资金。该倡议为没有资格从信贷机构获得贷款的年轻企业家提供支持。此外，在摩加迪沙、乔哈尔、基斯马尤和杜萨马雷卜举办了青年参与决策对话。

39. 2 月 14 日至 18 日，联合国儿童基金会创新生计升级方案为 50 名青年组织培训，其中包括 5 名少数部族青年。成立了 10 个商企集团，正在制定业务计划。升级倡议为违法儿童、回返者、移徙风险青年、性别暴力幸存者以及与武装行为体有关联的儿童提供支持。

40. 联合国教育、科学及文化组织通过社会变革管理倡议，组织政府间发展组织(伊加特)成员国的青年研究员和决策者举办安全理事会有关青年与和平与安全的第 2250(2015)号决议反思会。正在制定非洲之角青年与和平与安全的政策文件，作为这次会议的成果。

C. 发展协调

41. 为促进实施索马里国家发展计划中与人道主义-发展-建设和平关系相关的跨领域优先事项，本报告所述期间正在组建一个三者关系高级别指导委员会，为三

位一体办法提供平台。该委员会将推动索马里和国际决策者参与推进需要加大支持的问题，以确保短期关系工作队制定明确、可实现的目标。

42. 由联合国机构组成的环境工作队继续召开月度会议，协调对《环境管理法》和《国家环境行动计划》的贡献，并加强环境方面的国际协调。在希尔谢贝利州，相关冲突创新调解方法试点工作已经启动。5 月 6 日，联合国在索马里援助架构中设立了环境和气候变化工作组，并利用和平与发展关系方法建立了洪水和水务管理地方工作队。联合国驻索马里环境顾问为流离失所者的新址规划做出了贡献，在基斯马尤附近的卢格洛选定了一个环境可持续性更好的场址。

43. 3 月 18 日，联合国反腐败工作队批准了与联邦政府《国家反腐败战略》五个优先事项对接的方案概念说明：(a) 利用政治意愿和进行参与；(b) 加强重点机构的完整性、独立性和能力；(c) 监测资源，保护公共资金；(d) 建立一支注重业绩的专业和包容性公务员队伍；(e) 建设一个拒绝腐败的社会。

44. 3 月 28 日，在联合国的技术和财政支持下，联邦政府批准了国家持久解决战略，以确保为联合国、非政府组织和捐助伙伴的持久解决办法提供政府领导、业务指导和明确目标。持久解决办法工作组商定了 2021 年的优先事项，包括倡导延长强迫驱逐暂停、持久解决方案与包容性地方发展进程挂钩等。

四. 人权和保护

人权

45. 在本报告所述期间，联索援助团记录了 260 起平民伤亡（116 人死亡、144 人受伤）事件，而上一个报告所述期间有 200 人死亡、163 人受伤。青年党仍然是索马里平民伤亡的最大祸首，造成 177 人伤亡(68%)，其次是身份不明行为体(33 人伤亡，13%)，国家安全部队(27 人伤亡，10%)，部族民兵(17 人伤亡，7%)，非索特派团(6 人伤亡，2%)。

46. 在本报告所述期间，青年党处决了 12 名涉嫌从事间谍活动的男性平民。2 月 20 日，该团体袭击并放火焚烧下谢贝利州村庄的民房和车辆，显然是对 1 月初加尔杰塞尔部族焚烧前往拜多阿的商用卡车事件进行报复。

47. 索马里当局任意逮捕和拘留了 49 人，包括 18 名疑似青年党成员、9 名部族长老、9 名政治家、6 名商人、5 名记者、2 名宗教领袖。此外，在部族长老和国家高级官员的干预下，2020 年 11 月 17 日以来被拘留的 52 人在没有提出指控的情况下释放，其中包括 25 名据称的部族民兵，他们涉嫌参与杀害中谢贝利州瓦尔西克区的 1 名女性平民及 2 个孩子，并打伤另一名女性和 1 名五岁的孩子。在本报告所述期间，邦特兰(13 名，均为青年党成员)和西南州(1 名平民和 1 名警察)法院作出了 15 项死刑判决。4 月 14 日，安全部队公开处决 1 名国家情报与安全局官员，他被认定 4 月 8 日在贝莱德文杀害 1 名哈瓦德尔部族的男性平民。

48. 联索援助团记录了 3 月 1 日两名身份不明男子在邦特兰加勒卡约镇杀害 1 名著名记者事件。3 月 4 日，在摩加迪沙，据称索马里国民军士兵在摩加迪沙霍丹

区袭击 1 名电台记者，并没收了他的设备。联索援助团还记录了 5 名记者遭任意逮捕和拘留的情况，包括因报道邦特兰总统 2 月 21 日关于联邦选举的讲话在邦特兰被捕的 3 名记者。另外 2 名记者因报道安全部队之间的武装对抗于 4 月 25 日在摩加迪沙被捕。所有人最后都在没有提出指控的情况下获释。此外，一名 2020 年 12 月 27 日在邦特兰被拘留的记者因在社交媒体上公开煽动被判处三个月监禁，3 月 17 日，军事上诉法院将刑期延长至三年。3 月 22 日，邦特兰总统赦免了这名记者。

遵守人权和尽职政策

49. 安全理事会第 2520(2020)号和第 2568(2021)号决议授权联索支助办为索马里安全部队另外 3 000 名士兵提供支助，联索援助团在人权尽职政策框架内完成了对另外 1 000 名索马里警察的风险评估。2 月，联索援助团还对国民军的另外 2 000 名成员进行了风险评估。两项风险评估更新了 2016 年和 2017 年对索马里国民军和警察部队进行的总体初步风险评估。我的特别代表于 3 月 2 日和 11 日向联邦政府转达了相关缓解措施。联索援助团和联索支助办正在与联邦政府密切合作，实施这些建议。

武装冲突中的儿童

50. 截至 5 月 7 日，严重侵害儿童行为国家监测和报告工作队核实了 449 名儿童(339 名男童和 110 名女童)遭受的 460 起严重侵害案件，包括 4 起袭击学校、1 起袭击医院和 6 起拒绝人道主义准入事件。共有 192 名儿童遭到绑架，216 人被招募使用，104 人被杀害或致残，61 名女童遭到强奸或其他形式的性暴力。青年党对 281 起侵犯事件负有责任(61%)，联邦和州武装部队 72 起(16%)，不明武装分子 77 起(17%)，部族民兵 30 起(7%)。同一时期，记录并核实了 14 起拘留事件，涉及 26 名男童和 1 名女童。还有其他案件涉及索马里警察部队(12 起)、索马里国民军(5 起)、加尔穆杜格警察(4 起)、朱巴兰部队(3 起)、朱巴兰警察(1 起)、国家情报与安全局(1 起)。

51. 在儿童与武装冲突任务执行工作中，联索援助团与国防部儿童保护股合作，2 月 7 日至 12 日在贝纳迪尔通过广播和电视开展了一系列关于儿童权利和儿童保护的提高认识活动，纪念国际反对使用儿童兵日，并对索马里安全部队和武装团体招募和使用儿童形成威慑。

防止性暴力和性别暴力

52. 联索援助团记录了安全部队实施的与冲突有关的性暴力案件。联索援助团还记录了邦特兰当局有一次阻挠调查性暴力和性别暴力案件的情况。3 月 31 日，据称一名邦特兰警察在博萨索强奸了一名妇女。邦特兰警方对施害者展开调查，但没有逮捕任何人。

53. 3 月 23 日，加罗韦的性暴力性别暴力和儿童保护股股长遭到包括加罗韦中央警察局长在内的四名警察的攻击和殴打，成为致力于保护妇女和防止性暴力工作的妇女所面临挑战的典型案例。这名女警官当时正在审查加罗韦警察局登记的

性暴力案件，据称，局长指控她干涉警察局工作。一名男警官也因试图协助这名女警官而遭到袭击。被指控的施害者被捕后于当天释放，对这起事件的调查已经暂停。据报告，努加尔州警务专员还阻止这名女警官进一步调查强奸案，并禁止她进入加罗韦警察局。

54. 与此相关，一名女记者对上文第 53 段所述事件采取了后续行动，并在社交媒体上发帖批评邦特兰警察对加罗韦强奸案的处理。3 月 24 日，努加尔州警务专员下令把她关押在加罗韦中央警察局。在邦特兰人权维护者办公室和邦特兰媒体的干预下，这名记者没有受到指控，并在当天获释。

55. 3 月 21 日，索马里国民军在盖多州巴莱德哈沃用行刑队处决了一名索马里国民军士兵，军事法庭认定他于 2020 年 11 月 15 日强奸并杀害了一名 17 岁女童。

五. 人道主义局势

56. 在本报告所述期间，天气反复无常、政局动荡不安和粮食不安全导致人道主义局势出现恶化。据报告，2 月，“索马里兰”、邦特兰、加尔穆杜格、希尔谢贝利和朱巴兰出现了缺水和零星旱情。4 月 25 日，联邦政府经与联合国协商，宣布发生旱情。该国 80%以上的地区正在经历中度至重度干旱。虽然在部分地区大雨季降雨已经开始，但预报显示降雨量低于正常水平。自 2020 年 10 月以来，已有超过 11.6 万人因严重缺水和干旱而流离失所。

57. 秘书长副特别代表兼联合国驻地和人道主义协调员从索马里人道主义基金调集了 1 330 万美元，并从中央应急基金的两笔拨款中调集了高达 2 700 万美元，以促进快速反应工作，并为所有关键地区受缺水危机影响最严重的居民启动预期行动框架。人道主义准入仍然具有挑战性，特别是在朱巴兰 Ceel Waaq 等关键地点，那里的居民缺水情况最为严重。

58. 由于气候和政局不稳，身处危险之中的居民脆弱性增加。在受缺水影响地区进行的评估表明，由于距离供水点较远和住所简陋，妇女和儿童遭受残割女性生殖器、性暴力、骚扰和虐待的可能性加大。政局不稳进一步加剧了民众对保护的担忧。最近的冲突和暴力使巴纳迪尔、巴尔达莱和巴德温的 25 万人流离失所，其中包括自 4 月 15 日以来在摩加迪沙附近流离失所的 20 万人。另外，最近在 2 月和 3 月还有 6.1 万人因冲突和不安全而流离失所。

59. 由于拉尼娜现象和连续第二季降雨量低于平均水平，预计恶劣天气模式将会继续，并且预计 4 月至 6 月的大雨季降雨量将低于平均水平。粮食安全危机(粮食安全阶段综合分类第 3 阶段)不断扩大，预计将持续到 2021 年 9 月。干旱对生计的影响将因沙漠蝗灾的持续而加剧，在有报告称新形成的未成熟蝗群在北部地区繁殖后，预期沙漠蝗灾将继续蔓延。今年第一季度，空中和地面小组的防治行动继续进行，使索马里自 2020 年以来的防治总面积达到 209 419 公顷。

60. 如果没有持续的人道主义援助，到 6 月中旬，估计将有 270 万人，包括大约 83.9 万名可能患有急性营养不良的五岁以下儿童，粮食不安全将达到危机或紧急程度。

61. 2021 年第一季度，COVID-19 确诊病例数量急剧增加。2020 年 3 月 16 日至 2021 年 5 月 7 日，索马里已确诊超过 11 504 例病例，包括 537 例相关死亡。2021 年 3 月 15 日，索马里在 COVID-19 疫苗全球获取(COVAX)机制下收到第一批 30 万剂阿斯利康疫苗，目前正在全国各地开展疫苗接种运动，目标是为 20%的人口(350 万)接种疫苗。截至 4 月 29 日，已有 12.17 万人接种疫苗。迫切需要更多资源为其余人口接种。

62. 2021 年索马里人道主义应急计划于 2 月 15 日启动，呼吁筹集 10.9 亿美元，以满足 590 万人的需求。尽管需求不断增加，但供资水平低得惊人：截至 5 月 6 日，供资仅为 2.076 亿美元(占需求总额的 19%)。迫切需要及时和适当的供资来应对索马里面临的多重冲击。

六. 全面安全办法

A. 过渡计划的执行情况

63. 索马里过渡计划 2021 年 2 月公布后，索马里国民军和非索特派团在联合国和国际伙伴的支持下开始制定计划，以实现过渡计划的行动目标。

64. 2 月，国防部要求对前沿行动基地关闭工作的优先顺序进行审查。根据过渡计划和非索特派团的重组情况，3 月，非索特派团部队指挥官和索马里国民军国防部队总司令一起访问了各区，以协调移交预先确定的非索特派团前沿行动基地的工作。七个基地中，一个已经关闭，一个已经移交索马里安全部队。其中，马沙莱基地于 1 月 24 日关闭，阿夫戈耶基地于 3 月 24 日成功移交国民军。在 4 月 14 日和 15 日举行的联席会议上，索马里国民军国防部队总司令和非索特派团还达成了关于今后部队重组的联合协议。

65. 在安全理事会第 2568(2021)号决议之后，4 月 30 日索马里政府联邦致函安全理事会主席，表示在 12 月 1 日总理主持的安全和司法委员会会议上，索马里政府核可了过渡计划。

B. 行动

66. 作为巴德巴多行动的一部分，确保主要补给线安全的行动已经进入初步规划，预计将成为今后过渡计划讨论的一个重要议题。下谢贝利的军事行动继续巩固成果，并为今后的行动奠定基础。然而，部队组建和资源挖掘进展不大，可能无法在 2021 年按期实现目标。

67. 按照计划，将部署 525 名经过训练的联邦达尔维什警察支持巴德巴多行动，但因技术问题部署出现延误。这使欧盟设备和车辆捐赠工作受到影响。为此，联合警察方案暂时停止支持，直到经过训练的达拉维什部队完成部署。

68. 地雷行动司支持非索特派团和索马里安全部队减轻简易爆炸装置威胁，提供了 7 份威胁分析报告、2 份补给路线薄弱点研究报告和 1 份简易爆炸装置认识报告。

69. 为了遏制 COVID-19 在司法部门蔓延，3 月 4 日，联邦政府首席大法官宣布暂停所有民事诉讼程序和监狱探访，恢复时间另行通知。

C. 机构能力建设

70. 2 月 10 日，“索马里兰”看守部队结束了为期四周的监狱管理培训，15 名警察(13 名男性和 2 名女性)参加了培训。2 月 12 日，由联邦政府、联合国、欧洲联盟和荷兰组成的联合司法方案指导委员会核可了 2021 年 1 月至 4 月工作计划。工作计划的重点是提供服务，包括支持流动法院、法律援助和纠纷替代解决方式中心。

71. 3 月 23 日，法治全面安全办法组成部分 2C 工作组举行技术级会议，由联邦司法部局长牵头，欧洲联盟和荷兰担任共同主席。会议重点讨论了司法部门战略计划的制定工作。司法部正在征询联邦最高法院、联邦总检察长办公室和联邦成员州的意见，以便到 2021 年 5 月完成战略计划。设立了技术工作分组，包括纠纷替代解决方式、惩戒和教养工作小组。

72. 联索援助团支持总统非洲之角、红海和亚丁湾问题特使办公室重新启动国家海事协调委员会，以推进海洋治理和蓝色经济目标，并于 4 月 19 日至 28 日与法律事务厅海洋事务和海洋法司共同举办了国际海事公约培训。

73. 3 月 31 日，联合警察方案批准将该方案供资的已装备和部署警察的津贴削减 20%，将已招募和培训但尚未装备和部署的联邦成员州警察津贴削减 50%。削减措施将于 7 月 1 日生效。加尔穆杜格州为重建州警部队而修订的 700 名州警的训练请求也已获得批准。

74. 全面安全办法组成部分 2B 警察专业发展局由索马里警察部队、联邦成员州警察部门和国际伙伴的代表组成，为起草《索马里警察培训政策》提供了支持。《培训政策》将确定为摩加迪沙和联邦成员州提供进一步的警察培训。

75. 联索援助团与总理府会晤，讨论妇女参与安全部门问题，以推进索马里的妇女与和平与安全议程。联邦政府认识到这一优先事项的重要性，同意为此发起一项部际倡议。

76. 安全部门联合治理方案将于 6 月 30 日结束。联合国目前正在为一项新方案开展基础工作，以支持联邦政府和联邦成员州之间就联邦安全模式的安全和文职监督进行对话。

D. 支助活动

77. 内政、联邦事务与和解部与联邦成员州对应机构一起，继续在下谢贝利的巴德巴多行动中执行《国家稳定战略》。此外，在国际伙伴的支持下，该地区的社区恢复与和解倡议在贾纳勒安装了太阳能路灯，修复了贾纳勒-布福公路，在大雨季前整修了防洪设施，为当地青年提供了体育活动，并在奥代格莱建成了一个新的警察局和诊所。

78. 全面安全办法组成部分 4 的协调会议于 3 月 22 日举行。会议修正了全面安全办法组成部分 4 的职权范围，以反映 2020 年 12 月索马里伙伴关系论坛期间通过的新援助架构。总理府内的预防和打击暴力极端主义协调股提出了修订 2021 年全国对话和容忍战略的六步计划。全球社区参与和复原力基金宣布，已为盖多州的社区复原力拨款 200 万美元。

79. 联索援助团与国际伙伴合作，保持低风险前青年党战士康复中心 COVID-19 零病例并向潜在受益者开放。截至 5 月 6 日，各中心共有 361 名男性和 203 名女性接受服务。自 1 月 1 日以来，42 名男子和 69 名妇女获得康复，并重新融入收容社区。

80. 地雷行动司在索马里各地(中朱巴州除外)向 2 042 名妇女、1 735 名男子、2 592 名女童和 2 068 名男童提供了 2 204 次当场爆炸物风险教育。还利用 1 215 台太阳能设备，用预先录制的音频风险信息以远程方式为难以到达的地区提供爆炸物风险教育。

七. 联合国索马里支助办公室对非洲联盟驻索马里特派团和索马里安全部队的支助

A. 对非洲联盟驻索马里派团行动的支助

81. 2 月，部署三架肯尼亚军用直升机协助通知书的期限又续延一年，至 2021 年 12 月 14 日。乌干达军用航空部队的一架直升机在 2 月 5 日的一次事故中不幸严重损坏，并伤及几名机组人员。事故调查正在进行，乌干达也正在更换直升机。

82. 非索特派团要求归还加纳建制警察部队的 8 件特大型特遣队所属装备，但这些装备无法从摩加迪沙运往拜多阿。预计这项工作最迟在 6 月底完成。联索支助办用车队提供了适当的替代方案，使加纳部队能够有效运作。

83. 多数行动区的前沿行动基地完善计划继续进行，但由于道路受损和 COVID-19 的限制而被推迟。联索支助办从为特派团辅助部队调配的 30 辆装甲运兵车中，向 1 区、5 区和 6 区各运送了 6 辆。联索支助办还为在杜萨马雷卜部署的 100 名吉布提士兵建造一个前沿行动基地提供支持。

84. 联索支助办为 1 941 名肯尼亚士兵 2 月 16 日至 3 月 4 日的轮调、2 428 名乌干达士兵 3 月 24 日至 4 月 17 日的轮调、以及 160 名尼日利亚建制警察部队人员 4 月 17 日的轮调提供了支持。

85. 联索支助办的环境举措取得进展，包括安装了 511 个空调定时器、364 个移动传感器、4 691 个 LED 灯，对 14 个发电站进行了同步处理，在所有区中心建立了处理后的废水回收系统用以灌溉植物草坪和清洗车辆。3 月，联索支助办在亚丁阿德国际机场建立了树苗苗圃。苗圃将推广到所有区中心，供联合国人员、非索特派团和当地社区种植。拜多阿无人机投放种子球的重新造林项目于 2 月启动，目前正在进行之中。截至 4 月 30 日，联合国支助非索特派团信托基金的结

余为 290 万美元，足以支付聘用非索特派团顾问和医疗福利干事 12 个月的所需费用。

86. 地雷行动司在联索支助办的协助下，继续支持非索特派团开展安全行动和稳定工作，为专用设备使用、爆炸物嗅探犬、社区联络和爆炸物清除队提供了简易爆炸装置威胁缓解方面的咨询、分析、培训和辅导。在本报告所述期间，地雷行动司培训了 1 207 名非索特派团和非洲联盟军警人员，以提高他们的简易爆炸装置定位和销毁能力，以及在威胁环境中、特别是在主要补给线上安全行动的能力。地雷行动司部署了 26 个爆炸物嗅探犬小组，利用 52 只嗅探犬在各区搜查了 23 374 件行李、67 428 部车辆、130 座建筑物、34 300 平方米建筑区域和 7 378 020 平方米空旷区域，为战略基础设施的安全保障作出了贡献。

B. 对索马里安全部队行动的支助

87. 3 月，联索支助办开始向安全理事会第 2520(2020)号决议授权增派的 3 000 名索马里安全部队人员提供后勤支助。联索支助办负责人会见了索马里警察部队专员、索马里国民军指挥官、国防部局长、总理府高级安全顾问和大不列颠及北爱尔兰联合王国驻索马里大使，讨论了对支助对象，即增派的 3 000 名索马里安全部队人员的支助安排和相关问责措施，包括执行联合国人权尽职政策缓解措施。联合国与联邦政府之间关于向索马里安全部队提供后勤支助的谅解备忘录仍有待政府同意。

88. 截至 4 月 30 日，支助索马里安全部队的联合国信托基金结余为 270 万美元，足以将联索支助办的后勤支助维持到 2021 年 6 月。为响应我向会员国发出的为信托基金补充资金的呼吁，我的特别代表、联索支助办负责人和总理府高级安全顾问于 3 月 2 日共同主持召开了国际社会情况通报会。此后，我的主管业务支助事务副秘书长于 3 月 23 日又在纽约向会员国发出了呼吁。

89. 地雷行动司在联索支助办的支持下，完成了对在下谢贝利部署的 5 个索马里国民军小组(45 名成员)的简易爆炸装置威胁缓解培训，并开始对另外 11 个索马里国民军小组(99 名成员)进行类似的培训，从而按照过渡计划加强索马里安全部队承担安全责任的能力。

八. 联合国在索马里的派驻情况

90. 联合国实体继续在拜多阿、贝莱德文、柏培拉、博萨索、多布里、杜萨马雷卜、多洛、加勒卡约、加罗韦、哈尔格萨、乔哈尔、基斯马尤和摩加迪沙派驻人员。截至 5 月 5 日，在索马里各地部署了 388 名国际工作人员和 1 299 名本国工作人员。

91. 联合国驻索马里办事处继续实施 COVID-19 应对战略，包括通过当地疫苗部署计划向联合国和非索特派团人员和行动提供支持。高危人群的疫苗接种已经开始。已经建立足够的医疗能力，可支持超过 25 000 人的高危人群，其中包括联合国及其在索马里的第三方承包商以及非索特派团。

九. 意见

92. 索马里最近事态发展出现的转折令人严重关切。尽管各方进行了几轮磋商，但索马里领导人未能就执行 9 月 17 日选举协议的方式达成一致。因此，摩加迪沙的安全局势迅速恶化，索马里安全部队内部出现了分裂现象。

93. 4 月 12 日人民院采取的行动造成了新的分裂，并有可能加剧政治分歧，造成该国动荡。令人遗憾的是，这一行动违背了联合国、非洲联盟、伊加特、欧洲联盟和索马里许多双边伙伴的明确立场。这些组织始终告诫不要采取单方面行动，强调通过对话达成基于共识的协议。然而，令人鼓舞的是，在法马约先生的要求下，人民院于 5 月 1 日推翻了早先的决定，恢复了 9 月 17 日协议。

94. 9 月 17 日协议仍然是利益攸关方达成共识的基础，也是及时举行可信选举的最可行途径。因此，索马里领导人必须发挥领导作用，以国家利益为重，紧急恢复对话达成共识。这种共识是毫不拖延地举行可信、包容各方和基于共识的选举的必要条件，并且以 9 月 17 日《选举协议》和 2 月 16 日拜多阿技术委员会建议为基础。我重申以暴力相威胁或使用暴力是不可接受的，并敦促所有行为体保持最大限度的克制。应尽力确保妇女在选举进程中至少占 30%的配额。

95. 持续不断的政治危机转移了对索马里发展、人道主义、法治和安全优先事项的关注和资源，并严重威胁到过去十年取得的成果。联邦政府与联邦成员州之间的合作以及尽快举行商定的选举，对于进一步执行在索马里建立可持续和平的许多紧迫任务至关重要。对话和广泛共识仍然至关重要，并且是克服该国面临的挑战的唯一可行途径。

96. 青年党对平民、政府官员、安全部队、非索特派团和国际社会的经常和系统攻击仍然令人高度关切。青年党已经表明，它具有利用任何政治僵局加强袭击的持续能力和意图。我强烈谴责这些袭击，并向受害者家属表示深切慰问。我对平民伤亡深表关切，呼吁联邦政府加紧保护平民，追究施害者的责任。

97. 大量与冲突有关的性暴力案件继续发生令人震惊，这些案件对女童的影响尤为严重。重要的是，联邦政府采取步骤，通过颁布原始的 2018 年《性犯罪法案》并追究性暴力施害者的责任，保护妇女和女童免受性暴力和性别暴力的侵害。同样重要的是，“索马里兰”当局应支持 2018 年《强奸和性犯罪法》，拒绝具有退步性质且违反既定区域和国际人权标准的 2020 年《强奸、通奸和其他性犯罪法案》。

98. 关于结束有罪不罚现象，改革司法机构、加强法治打击腐败的努力值得欢迎。为司法机构划拨充足财政资源是推进这些进程的根本。最重要的是，联邦政府和联邦成员州促进并保障司法独立，以增强公众对政府机构的信心。

99. 我赞扬索马里当局和卫生工作者在联邦和成员州两级对 COVID-19 大流行的持续应对。今后，索马里需要国际社会继续提供强有力的支持，以遏制疫情大流行，并为公民接种疫苗。我感谢参与 COVID-19 疫苗全球获取（COVAX）机制倡议的所有伙伴支持在索马里推广疫苗，呼吁国际伙伴争取更多的疫苗捐赠，确保为索马里的接种运动提供充足疫苗。

100. 关于人道主义局势，该国大部分地区严重缺水，50 多个地区面临中度至严重干旱状况，令人深感关切。预报显示，在 4 月至 6 月的大雨季，降雨量连续第二季低于平均水平，索马里人道主义应急计划目前仅得到 19%的供资。我认识到 COVID-19 相关衰退所造成的当前全球经济状况，呼吁国际伙伴提供必要资金，以在索马里挽救生命、减轻苦难并防止人道主义局势进一步恶化。

101. 索马里的目标是在提供安全方面发挥主导作用，因此最近对过渡计划的修订是一个令人欣喜的事态发展。联邦政府必须加倍努力，为培养索马里安全部队和文职能力制定可预测和可持续的方式，这对成功执行任务至关重要。加快与过渡有关的行动，并将现有部队编入索马里国民军和国家警察部队，是保持目前成果并在国家安全架构下进一步推动实现索马里过渡计划所述目标的关键因素。

102. 欢迎所有捐助者为支助非索特派团和索马里安全部队的联合国信托基金提供慷慨支持。然而，令人担忧的是，支持索马里安全部队的信托基金将在 5 月底耗尽。这将严重影响联合国对索马里部队的后勤支持，并危及索马里过渡计划的执行。会员国认识到目前的政治僵局引起了索马里捐助者和伙伴的严重关切，但会员国必须继续支持信托基金，确保过渡计划得到有效执行。

103. 在卡塔尔国的推动下，索马里和肯尼亚最近宣布恢复外交关系，令人鼓舞。我希望这一宣布将使两国全面恢复友好关系，这对该区域的稳定与合作至关重要。

104. 我衷心感谢非洲联盟、伊加特、欧洲联盟、会员国、非政府组织和其他伙伴在索马里提供的坚定、协调一致的支持和参与。还应赞扬非索特派团、索马里国民军和索马里警察的勇敢人员。他们为保护索马里人民、支持索马里走向和平、稳定和繁荣而作出的牺牲将被铭记。

105. 最后，我向我的特别代表詹姆斯•斯旺和联合国驻索马里工作人员表示深切的谢意，感谢他们在充满挑战的环境中坚定地致力于执行本组织在索马里的任务。



SOMALIA
National capital
Regional capital
Town, village
Airport
International boundary
Regional boundary
Undetermined boundary
Main road
Track
Railroad
0 50 100 150 200 km
0 50 100 mi
GULF OF ADEN
INDIAN OCEAN
DJIBOUTI
ETHIOPIA
KENYA
Djibouti
AWDAL
WOQOOYI GALBEED
TOGDHEER
SANAAG
SOOL
BARI
NUGAAL
MUDUG
GALGUDUUD
HIRAAN
BAKOOL
GEDO
BAY
SHABELLE DHEXE
SHABELLE HOOSE
BANADIR
JUBA DHEXE
JUBA HOOSE
Muqdisho (Mogadishu)
Hargeysa
Boorama
Berbera
Burco (Burao)
Ceerigaabo (Erigavo)
Boosaaso (Bender Cassim)
Garoowe
Laascaanood
Gaalkacyo (Galcaio)
Dhuusamarreeb (Dusa Marreb)
Beledweyne
Xuddur (Oddur)
Baydhabo (Baidoa)
Garbahaarrey
Jawhar (Giohar)
Marka (Merca)
Bu'aale
Kismaayo (Chisimayu)
Caluula
Bandar Murcaayo
Qandala
Xaafuun
Eyl
Hobyo
Ceel Huur
Xarardheere
Ceeldheere
Baraawe
Buur Gaabo
Dolo Bay
Luuq
El Beru Hagia
Afmadow
Jamaame
Degeh Bur
K'ebri Dahar
Werdër
Godē
Shilabo
Hargele
Imī
Megalo
Jijiga
Dirē Dawa
Hārer
Nazrēt
Wajir
Garsen
Lamu
The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.
Map No. 3690 Rev. 10.2 UNITED NATIONS
May 2014
Department of Field Support
Cartographic Section